

Attilio Pisanò

L'ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights. Una promessa vuota?

Abstract: *In 2009 the Association of South-East Nations (ASEAN) launched the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR). The paper analyzes the roadmap to the constitution of the AICHR, pointing out its purposes, mandate and functions, also taking in consideration the political and social context in which AICHR is going to operate. Through a comparison between the AICHR and the several commissions on human rights established by other regional organizations, such as European Council, Organization of American States, African Union, the paper underlines the role of regionalization in protecting and promoting human rights.*

Keywords: Human Rights; Regionalization; Asia; ASEAN; AICHR.

1. Il paradosso delle promesse vuote

Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises è il titolo di un saggio del 2005 apparso nell'«American Journal of Sociology».¹ Gli autori, Emilie M. Hafner-Burton e Kiyoteru Tsutsui, utilizzando una metodologia di ricerca quantitativa,² si interrogarono sulla diffusione delle carte internazionali e regionali dei diritti umani. I risultati svelarono quello che Hafner-Burton e Tsutsui definirono il “paradosso delle promesse vuote”: il sistema legale e internazionale di riconoscimento e tutela dei diritti umani, costituito da una pletora di carte e convenzioni, regionali e universali, non avrebbe alcuna efficacia, sarebbe solo una “promessa vuota” che, però, paradossalmente, produrrebbe effetto non tramite il diritto, ma tramite la società civile. Ciò che avrebbe effetto nella promozione e nella protezione dei diritti umani, infatti, sarebbe l'*International Civil Society System*,³ cioè quel sistema reticolare,

¹ Cfr. E.M. HAFNER-BURTON – K. TSUSTUI, *Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises*, in «American Journal of Sociology», CX, 5, 2005, pp. 1373-1411.

² Per un'analisi approfondita su quest'approccio, si rimanda a T. LANDMAN – E. CARVALHO, *Measuring Human Rights*, London, Routledge, 2009, *passim*.

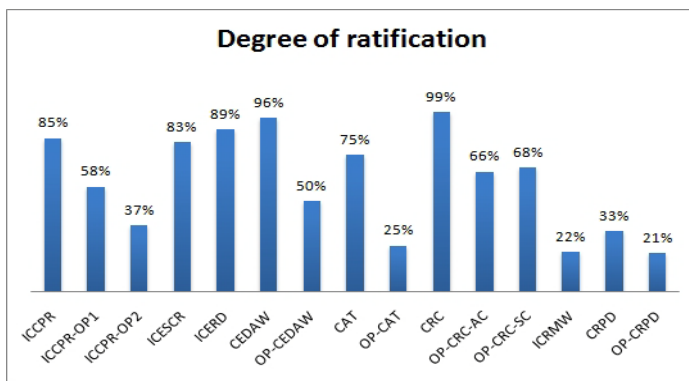
³ Cfr. HAFNER-BURTON – TSUSTUI, *Human Rights in a Globalizing World*, cit., p. 1401.

riconducibile alla società civile, composto soprattutto da ONG e attivisti, capace di fare pressione su governi e attori internazionali, affinché la normatività dei diritti umani passi dalle *paper rules* alle *real rules*.

Alcuni dati possono far comprendere come, in effetti, soprattutto negli ultimi decenni, si sia sviluppato un sistema universale che ha contribuito a definire i diritti umani. Se, infatti, la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* venne approvata da 48 paesi, in uno scenario di contrapposizione ideologica tra un Occidente liberaldemocratico ed un Oriente socialista, la Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna, svoltasi per volere delle Nazioni Unite nel 1993, produsse una *Dichiarazione* e un *Programma d'Azione* approvati unanimemente dai rappresentanti di tutte le 173 delegazioni convenute. La *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne* (1979) e la *Convenzione sui diritti del fanciullo* (1989) sono state ratificate rispettivamente da 186 e 193 paesi, praticamente la comunità internazionale nel suo complesso.

Secondo l'indagine *Nominal Commitment to Human Rights: A Global Survey*, svolta nel 2009 dal *University College London's Department of Political Science*, il 99% dei paesi che compongono la comunità internazionale ha ratificato la CRC (*Convention on the Rights of Children*), il 96% la CEDAW (*Convention on the Elimination of All form of Discrimination against Women*), l'89% l'ICERD (*International Covenant on the Elimination of All forms of Racial Discrimination*), l'85% l'ICCPR (*International Covenant on Civil and Political Rights*), l'83% l'ICESCR (*International Covenant on the Economic, Social, Cultural Rights*), e via discorrendo.⁴

⁴ Cfr. *Nominal Commitment to Human Rights: A Global Survey*, in <http://www.ucl.ac.uk/spp/research/research-projects/nchr> (accesso il 31 ottobre 2012).



Tab. 1 – Grado di ratifica dei Core Human Rights Treaties.
Fonte: *Nominal Commitment to Human Rights: A Global Survey*.⁵

I dati dimostrano che, nel corso dei decenni, si è realmente costruito un *consensus omnium gentium* intorno ai diritti umani. Un consenso universale che, però, non ha determinato un'automatica implementazione dei meccanismi di tutela dei diritti. Questo è il *punctum pruriens* della fenomenologia cosmopolitica dei diritti umani. L'accordo sul linguaggio dei diritti non produce alcun effetto sul rafforzamento della dignità umana. Il rischio, pertanto, è che i diritti umani si svuotino, divenendo mero strumento retorico, "legittimamente" utilizzato anche da regimi autoritari o totalitari per ottenere una patente di legittimità politica.

2. Il ruolo della regionalizzazione

I processi innescati dalla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* (1948) hanno diffuso il linguaggio dei diritti umani su scala globale. Internazionalizzazione, regionalizzazione, specificazione, ognuna con il proprio corredo di dichiarazioni e convenzioni giuridicamente vincolanti,

⁵ ICCPR, *International Covenant on Civil and Political Rights*; ICCPR-OP1, *First Optional Protocol to ICCPR*; ICCPR-OP2, *Second Optional Protocol to ICCPR*; ICESCR, *International Covenant on Economic, Social, Cultural Rights*; ICERD, *International Covenant on the Elimination of Racial Discrimination*; CEDAW, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*; OP-CEDAW, *Optional Protocol to CEDAW*; CAT, *Convention against Torture*; OP-CAT, *Optional Protocol to CAT*; CRC, *Convention on the Rights of Child*; OP-CRC-AC, *Optional Protocol to CRC on Armed Conflict*; OP-CRC-SC, *Optional Protocol to CRC on Safe of Children*; ICRMW, *International Covenant on Rights of Migrant Workers*; CRPD, *Covenant on Rights of Persons with Disabilities*; OP-CRPD, *Optional Protocol to CRPD*.

hanno sdoganato i diritti umani, che, ormai, non possono essere più considerati come semplici attributi della cultura occidentale.⁶ Il processo di regionalizzazione, in particolare, avendo come riferimento assiologico e normativo la *Dichiarazione universale*, si è proposto di coniugare la vocazione universalistica dei diritti con la particolarità delle singole culture, esprimendo, in sostanza, la pratica concreta dell'affermazione e della protezione dei diritti.⁷ I documenti regionali, inoltre, non possono considerarsi frutto di pressioni "imperialistiche", poiché vengono elaborati, discussi e approvati da organizzazioni regionali, le cui decisioni difficilmente possono essere viste come imposte dall'esterno, magari da un Occidente colonizzatore.

La *Convenzione Europea dei Diritti umani e delle Libertà fondamentali* (1950), la *Convenzione americana dei diritti umani* (1969), la *Carta Africana dei diritti umani e dei popoli* (1981), la *Nuova Carta Araba dei diritti umani* (2004) si sono tutte innestate in un superiore sistema universale che, grazie all'impulso propositivo delle Nazioni Unite, ha definito il paniere dei cosiddetti *Core Human Rights Treaties*: i due *Patti sui diritti economici, culturali, sociali e sui diritti civili e politici* del 1966, la *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne*, 1979, la *Convenzione sui diritti del fanciullo*, 1989, la *Convenzione sui diritti dei disabili*, 2006, e così via.

Significativamente, nel 1999, l'*American Anthropological Association*, che, nel 1947, aveva pubblicato un rapporto teso a sottolineare la particolarità dei diritti umani, misconoscendo la possibilità di una loro proiezione universalistica, dopo decenni di "imbarazzo" e "vergogna" – come sottolinea K. Engle, in *From Skepticism to Embrace: Human Rights and the American Anthropological Association from 1947-1999*, apparso su «Human Rights Quarterly» nel 2001⁸ – approvò una *Declaration on*

⁶ Emblematico quanto affermato recentemente da Ana Paz Garibo, con riferimento alla pratica e alla diffusione dei diritti umani, i quali, quindi, sono un *fenomeno cosmopolita* «in considerazione della loro capacità di superare le frontiere e le differenze, adattandosi alle differenti culture, nonostante la loro origine storico-dottrinale indubbiamente occidentale», sia in forza della loro origine e del loro fondamento, «che si rintraccia nella dignità comune a ciascun essere umano, cioè nella priorità del bene di ciascuna persona e nella correlata esigenza di tutela che da essa deriva». A. PAZ GARIBO, *La Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo: diritto cosmopolitico?*, in «Ragion Pratica», XXXII, 1, giugno 2009, p. 153.

⁷ Cfr. A. PISANÒ, *I diritti umani come fenomeno cosmopolita. Internazionalizzazione, Regionalizzazione, Specificazione*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 53.

⁸ Cfr. K. ENGLE, *From Skepticism to Embrace: Human Rights and the American Anthropological Association from 1947-1999*, in «Human Rights Quarterly», XXIII, 3, 2001, pp. 563-559.

Anthropology and Human Rights, che rinnegava le originarie posizioni relativistiche ed etnocentriche del 1947.

Il ruolo delle organizzazioni regionali, quindi, è di fondamentale importanza per comprendere il passaggio dal piano formale – quello universale, che riflette le questioni relative alla titolarità dei diritti – al piano sostanziale, quello particolare, che consente un'effettiva tutela dei diritti umani. Prendere sul serio i diritti, sottolinea significativamente Luigi Ferrajoli, significa avere il coraggio di disancorarli dalla cittadinanza, riconoscendo il loro «carattere sovra-statale», anche attraverso la costruzione di meccanismi di tutela non solo dentro lo Stato, ma anche fuori e contro di esso, «ponendo fine a questo grande *apartheid* che esclude dal loro godimento la grande maggioranza del genere umano, in contrasto con il loro conclamato universalismo». ⁹ La regionalizzazione, pertanto, è una risorsa qualora si voglia puntare alla tutela effettiva dei diritti. È il passo essenziale, forse l'unico, da compiere per *de-statalizzare* i diritti, costituendo un sistema efficace finalizzato alla loro protezione.

L'analisi del rapporto tra definizione e tutela dei diritti a livello regionale sembra, però, evidenziare una tendenza, graduale ma inesorabile, all'affievolimento della tutela. Se, infatti, il livello di garanzia è massimo in Europa (la *Convenzione europea* è del 1950), dove esiste una Corte Europea dei diritti umani, diminuisce nel continente americano (la *Convenzione americana* è del 1969), pur esistendo una Commissione e una Corte dei diritti umani, è ancora inefficace in Africa (la *Carta africana* è del 1981), dove sono embrionali i meccanismi di tutela sovranazionale, ¹⁰ per poi annichilirsi del tutto nel regionalismo arabo, pur in vigenza della *Nuova Carta araba dei diritti dell'uomo* (2004). Questa linea di tendenza è altamente significativa, perché sembra suggerirci alcuni corollari della regionalizzazione dei diritti:

1) più si estende 'longitudinalmente' il modello europeo, che coniuga titolarità universale e tutela particolare, ¹¹ più diventa difficile proporre un effettivo sistema di garanzia dei diritti;

⁹ L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO, a cura di, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 289.

¹⁰ Nel 1998 venne adottato il protocollo di Ouagadougou sull'istituzione di una Corte africana dei diritti umani e dei popoli. Nel 2002, fu poi adottato il protocollo di Maputu sulla Corte di Giustizia dell'Unione Africana. I due protocolli sono stati sostituiti, nel 2008, dal protocollo di Sharm el-Sheikh, il quale ha fuso la Corte africana dei diritti umani e dei popoli e la Corte di Giustizia dell'Unione africana in un unico organo: la Corte africana di giustizia e dei diritti umani.

¹¹ Ricordo che, nel *Preambolo*, la Convenzione Europea si assume l'onere di «prendere le prime misure adatte ad assicurare la garanzia collettiva di certi diritti enunciati nella

2) più ci si allontana diacronicamente dalla *Dichiarazione universale*, più il linguaggio dei diritti sembra legittimare un approccio fermo alla titolarità, senza concessione alcuna all'effettività, all'efficacia, alla giustiziabilità dei diritti;

3) più la titolarità dei diritti viene affermata a livello universale, anche con la sovrapposizione dei piani universale e regionali, più i diritti umani divengono ineffettivi e inefficaci.

La tutela dei diritti umani, certamente, passa da un previo riconoscimento della loro valenza assiologica e normativa, ragion per cui il riconoscimento regionale dei diritti è di per sé un valore aggiunto, ma il rischio è che, nell'euforia della diffusione cosmopolitica dei documenti in tema di diritti umani, ci si dimentichi che essi non sono solo grammatica di un esperanto capace di mettere in comunicazione popoli, civiltà, religioni, ma anche strumenti giuridici, finalizzati alla tutela della dignità umana.

3. Il processo natale dell'AICHR

Nel percorso verso la tutela dei diritti umani, la regionalizzazione assume, quindi, un ruolo fondamentale. Pertanto, suscitano particolare interesse i progetti teleologicamente orientati alla regionalizzare dei diritti umani. Tale interesse si accresce ancor di più quando la regionalizzazione sembra svilupparsi in Asia, un continente per il quale appare difficile persino una definizione geopolitica e culturale tendente all'unitarietà¹² e che rappresenta un vero e proprio *vulnus*, che investe il tema del rapporto tra titolarità e tutela dei diritti. In Asia, infatti, non esiste un'organizzazione regionale, *ergo* non esiste una carta regionale dei diritti.¹³ Ogni tentativo di formalizzare un decalogo asiatico dei diritti umani si è svolto su iniziativa di ONG, e non di organismi istituzionali sovranazionali.¹⁴ Le sole Cina e India, è bene ricordare, rappresentano un terzo della popolazione mondiale; i diritti umani, soprattutto con il dibattito degli anni Novanta sugli *Asian Values*, sono stati spesso connotati come epifenomeni della civiltà

Dichiarazione universale». A. PISANÒ, *I diritti umani come fenomeno cosmopolita*, cit., pp. 61-62.

¹² Cfr. E. ASCIUTTI, *Diritti e valori: una prospettiva asiatica*, in «Politica del Diritto», XL, 1, marzo 2009, pp. 147-171.

¹³ Cfr. WU XIAODAN, *The Current Situation and Prospects for Regional System(s) of Human Rights in Asia*, in «Diritti umani e Diritto Internazionale», VI, 1, 2012, pp. 45-77.

¹⁴ La più rilevante iniziativa è l'adozione, in occasione del cinquantesimo anniversario della *Dichiarazione universale*, da parte di oltre 200 tra ONG e attivisti dei diritti umani, della *Carta Asiatica dei Diritti Umani*. Cfr. C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli, 2006², pp. 488-495.

occidentale, non adattabili all'antropologia familistica ed organicistica delle culture asiatiche.¹⁵

La costituzione, nel 2009, dell'*ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR), pertanto, rappresenta un'oggettiva novità nel panorama della regionalizzazione di diritti. L'ASEAN (*Association of South-East Nations*), è un'organizzazione "sub-regionale", costituita nel 1967, alla quale hanno aderito nel tempo Brunei-Darussalam, Cambogia, Indonesia, Laos, Malesia, Birmania, Filippine, Singapore, Thailandia e Vietnam. La circostanza per cui l'ASEAN sia un'organizzazione 'sub-regionale' – rappresentante, quindi, solo di alcune anime del continente asiatico – può far pensare a un'organizzazione di secondaria importanza. In realtà non è così. Certo, l'ASEAN è schiacciata dall'egemonia delle vere superpotenze economiche e politiche asiatiche (Cina, Giappone, India), ma non bisogna dimenticare che la popolazione dei paesi ASEAN è maggiore di quella dell'Unione Europea e che il dibattito critico sui diritti umani, ispirato dagli *Asian Values*, si diffuse, negli ultimi due decenni del Novecento, proprio nei paesi dell'ASEAN, partendo dall'iniziativa politica di Lee Kuan Yew, primo ministro di Singapore, per poi diffondersi in Malesia, Cina (non membro ASEAN), Singapore, Indonesia, Thailandia.¹⁶

4. Funzioni e obiettivi dell'AICHR

La nascita dell'AICHR va inserita nel più ampio processo di "rifondazione" dell'ASEAN, avviato nel 2004, nel quale ampio spazio è stato dedicato ai diritti umani con l'adozione del *Vientiane Action Program*, della *Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne nella regione dell'ASEAN* (Indonesia, Jakarta, 2004), e della *Dichiarazione dell'ASEAN contro la tratta delle persone e particolarmente delle donne e dei bambini* (Laos, Vientiane, 2004), seguite poi dalla *Dichiarazione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti* (Filippine, Cebu, 2007).

Nel 2007, con la *Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter*, i paesi aderenti all'ASEAN intrapresero un percorso teso alla definizione di un nuovo trattato (*ASEAN Charter*, ratificata da tutti i paesi ASEAN tra il 2007 ed il 2008), che, muovendo dall'idea di creare una «*caring and sharin community*», potesse, tra le altre cose, «*strengthen*

¹⁵ Cfr. E. VITALE, «*Valori asiatici*» e diritti umani: l'overlapping consensus alla prova, in «*Teoria Politica*», X, 2-3, 1999, pp. 313-315.

¹⁶ Cfr. A. EHR-SOON TAY, *I "valori asiatici" e il rule of law*, in P. COSTA – D. ZOLO, a cura di, *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli, 2002, pp. 683-707.

democracy, enhance good governance and the rule of law, and to promote and protect human rights and fundamental freedoms, with due regard to the rights and responsibilities of the Member States of ASEAN» (Preambolo, § 6). La trasformazione dell'ASEAN da semplice associazione, unione di paesi, a comunità con valori condivisi veniva sostanziata dall'art. 14 dell'*ASEAN Charter*, che auspicava l'istituzione di un «*ASEAN human rights body*», il quale, *ex art. 14 § 2*, avrebbe dovuto operare «*in accordance with the terms of reference to be determined by the ASEAN Ministers Meeting*». In attuazione di questo articolo, venne creato, nel 2008, un *High Level Panel*, che elaborasse i *Terms of Reference* funzionali alla costituzione di quella che sarebbe poi divenuta l'*ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*.¹⁷ I *Terms of Reference*, composti da nove paragrafi,¹⁸ approvati da un *summit* dei ministri degli Esteri dell'ASEAN nell'ottobre 2009 a Giacarta, contengono le indicazioni necessarie per capire quali saranno funzioni e potenzialità dell'*ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*, definita, dal § 3, «*a consultative body*», «*an inter-governmenatal body and an integral part of the ASEAN organizational structure*», con il compito precipuo, *ex § 1.1*, «*to promote and protect human rights and fundamental freedoms of the peoples of ASEAN*».

L'AICHR, quindi, è una Commissione con funzioni di promozione e protezione non dissimili da quelle degli omologhi organi istituiti dal Consiglio d'Europa (la Commissione Europea dei diritti umani è stata soppressa nel 1998 con l'entrata in vigore dell'undicesimo protocollo alla CEDU), dall'Organizzazione degli Stati Americani e dall'Organizzazione per l'Unità Africana (oggi Unione Africana), ma che non può essere adita da Stati, individui, ONG per denunciare eventuali violazioni dei diritti umani compiute da uno Stato membro dell'ASEAN. L'art. 44 della *Convenzione americana sui diritti dell'uomo*, infatti, nel definire le competenze della Commissione interamericana per i diritti umani, recita che «ogni persona o gruppo di persone, nonché ogni ente non-governativo legalmente riconosciuto in uno o più degli Stati dell'Organizzazione può presentare petizioni alla Commissione contenenti denunce o reclami per violazioni della presente Convenzione commesse da uno Stato Parte». L'art.

¹⁷ Cfr. T. CHALERPALANUPAP, *Promoting and Protecting Human Rights in ASEAN*, in «The Nation», December 18-19, 2008, <http://www.aseansec.org/HLP-OtherDoc-2.pdf> (accesso il 31 ottobre 2012)

¹⁸ Cfr. *Purposes, Principles, Consultative Intergovernmental Body, Mandate and Functions, Composition, Modalities, Role of the Secretary-General and ASEAN Secretariat, Work Plan and Funding, General and Final Provisions*.

47 della *Carta africana dei diritti umani e dei popoli*, poi, prevede che l'iniziativa procedimentale dinanzi alla Commissione africana dei diritti umani e dei popoli possa partire da ogni Stato firmatario della *Carta* «che [abbia] buoni motivi per credere che un altro Stato, anch'esso parte della presente Carta, abbia violato le disposizioni di questa». L'AICHR, invece, secondo il § 4, oltre a dover sviluppare strategie per la promozione e la protezione dei diritti umani nei paesi dell'ASEAN (§ 4.1), ha, tra i suoi compiti, quello «*to develop an ASEAN Human Rights Declaration with a view to establishing a framework for human rights cooperation through various ASEAN conventions and other instruments dealing with human rights*» (§ 4.2).

L'AICHR, la cui prima riunione si è svolta dal 28 marzo al 1° aprile 2010 presso il segretariato generale dell'ASEAN, è, quindi, una commissione *sui generis*. Non immediatamente assimilabile alle altre commissioni esistenti nelle organizzazioni regionali, perché si trova ad agire in assenza di un'*ASEAN Human Rights Declaration*. Non è organo terzo capace di verificare e intervenire in caso di inosservanza o violazione di norme pattizie regionali in tema di promozione e protezione dei diritti umani. L'AICHR, anzi, non opera sulla base di una dichiarazione o di una convenzione dei diritti e, pertanto, è facile intuire che i suoi lavori *prima facie* saranno indirizzati soprattutto alla redazione di un'*ASEAN Human Rights Declaration*. Questo, quindi, sembra essere il compito più rilevante dell'AICHR, anche considerando che, in tema di promozione e protezione dei diritti umani, il § 4.4 dei *Terms of Reference* attribuisce espressamente all'AICHR il compito «*to promote capacity building for the effective implementation of International human rights treaty obligations undertaken by ASEAN Member States*». In assenza di una definizione regionale dei diritti e di un meccanismo regionale di tutela dei diritti, quindi, l'AICHR può solo “spingere” i paesi ASEAN ad attuare le obbligazioni internazionali assunte dagli Stati in tema di diritti umani. Funzione che si accavalla con quelle specifiche dei comitati di controllo, istituiti dai singoli trattati internazionali in tema di diritti umani e che, tutt'al più, può definirsi come funzione ancillare al sistema internazionale (non regionale) di controllo e di implementazione dell'effettività degli obblighi internazionali assunti dai singoli Stati.

5. I diritti umani nei paesi dell'ASEAN

In quale terreno si troverà ad operare l'AICHR? Qual è la reale situazione in tema di rispetto dei diritti umani nei paesi dell'ASEAN? Si tratta di questioni rilevanti, poiché è comprensibile che il giudizio su un'istituzione internazionale, deputata alla protezione dei diritti umani, dipenda anche dal sostrato giuridico e fattuale sul quale dovrà agire l'istituzione; ragion per cui non è sbagliato affermare che, partendo da un modello normativo e ideale, più è difficile la situazione in fatto, più dovrebbero essere incisive e forti le competenze dell'istituzione.

È possibile proporre, in sintesi, una valutazione *de jure* e *de facto* delle effettive condizioni di rispetto dei diritti umani nei paesi dell'ASEAN. *De jure*, è possibile procedere analizzando l'atteggiamento degli Stati ASEAN nei confronti dei *Core Human Rights Treaties*.

Paese	ICESCR	ICCPR	ICERD	CRC	CEDAW
Brunei				1995	2006
Birmania				1991	1997
Cambogia	1992	1992	1983	1992	1992
Indonesia	2006	2006	1999	1990	1984
Laos	2007	2009	1974	1991	1981
Malesia				1995	1995
Filippine	1974	1986	1967	1990	1981
Singapore				1995	1995
Tailandia	1999	1996	2003	1992	1985
Vietnam	1982	1982	1982	1990	1982

Tab. 2: Anno di ratifica dei trattati internazionali – ASEAN.¹⁹

La Tab. 2 fornisce alcune interessanti informazioni sull'atteggiamento dei paesi dell'ASEAN nei confronti dei cinque più ratificati trattati internazionali sui diritti umani. Solo sei paesi su dieci hanno ratificato tutti i trattati presi in considerazione. Brunei, Birmania, Singapore, Malesia hanno ratificato trattati che riconoscono diritti a categorie specifiche (donne e bambini), ma non i trattati che riconoscono diritti universali e che rappresentano il cuore del sistema internazionale dei diritti umani (i due Patti del 1966). Brunei e Malesia, inoltre, hanno apposto poche, ma

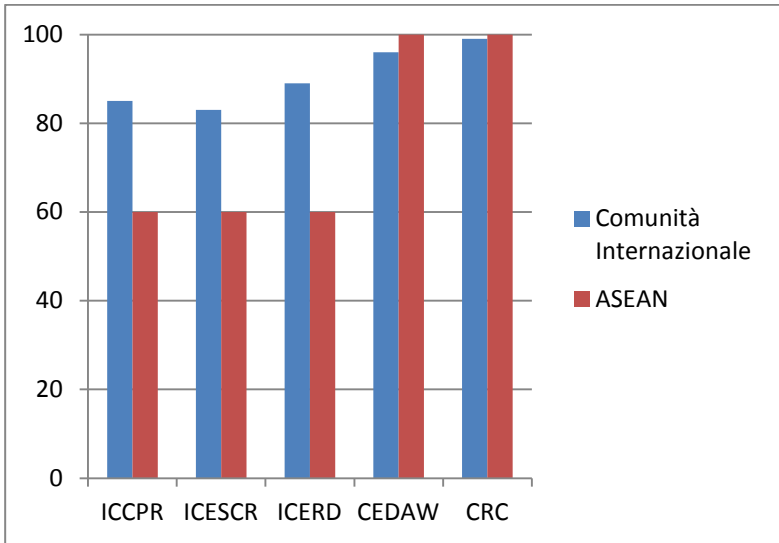
¹⁹ Per gli acronimi si veda nota 5.

significative riserve alla CEDAW, subordinando l'applicazione delle disposizioni convenzionali al rispetto dei principi dell'Islam (Brunei) o della Shari'a (Malesia).²⁰

L'atteggiamento teso a ratificare prima i trattati che riconoscono diritti a specifiche categorie (CEDAW e CRC) e, solo successivamente, i trattati universali (ICESCR, ICCPR, ICERD) sembra essere molto comune nei paesi dell'ASEAN (oltre a Birmania, Brunei, Malesia e Singapore, tale atteggiamento è riscontrabile anche per Indonesia, Laos, Thailandia). Si tratta di un *modus operandi* quantomeno "inusuale", dato che la specificazione dei diritti è considerata figlia del processo di internazionalizzazione dei diritti avviato dalla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*. Tant'è che i documenti internazionali in tema di diritti di categorie specifiche (donne, bambini, lavoratori forzati, disabili) si sono diffusi successivamente ai documenti che riconoscevano diritti «a tutti i membri della famiglia umana» (preambolo introduttivo della *Dichiarazione universale*). Rapportando, poi, la percentuale di ratifica dei cinque trattati internazionali da parte dei paesi ASEAN con la percentuale di ratifica dell'intera comunità internazionale, ci si accorge di una sostanziale divergenza con riferimento proprio ai due Patti del 1966 e alla *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, sempre del 1966. Se, infatti, la percentuale di ratifica da parte della comunità internazionale è, per l'ICCPR, dell'85%, per l'ICESCR è dell'83%, per l'ICERD è dell'89%, nei paesi dell'ASEAN scende, per tutti e tre i trattati, al 60%. Dato, questo, che va certamente valutato alla luce del fatto che, fra i paesi che concorrono nell'abbassare la percentuale di ratifica, vi sono Brunei e Singapore, gli Stati meno popolosi dell'ASEAN (la popolazione del Brunei, ad esempio, ammonta a poche centinaia di migliaia di persone), mentre i paesi più grandi (Indonesia – che da sola rappresenta circa il 40% della popolazione dell'intera regione – Filippine, Vietnam e Thailandia) hanno tutti ratificato i cinque trattati internazionali.

A uno sguardo d'insieme, dunque, la discrepanza tra i dati relativi all'intera comunità internazionale e quelli relativi ai paesi dell'ASEAN può essere interpretata come segno tangibile della difficoltà di far aderire *de plano* il sistema internazionale di riconoscimento dei diritti umani alle specificità geopolitiche e culturali dei paesi dell'ASEAN.

²⁰ Riporto integralmente le riserve. Brunei: «*Expresses its reservations regarding those provisions of the Convention that may be contrary to [...] the beliefs and principles of Islam*»; Malesia: «*Malaysia's accession is subject to the understanding that the provisions of the Convention do not conflict with the provisions of the Islamic Shari'a law*».



Tab. 3: Percentuale di adesioni ai trattati internazionali indicate dalla Comunità Internazionale e dai paesi dell'ASEAN.

Fonte: 'Comunità Internazionale': *Commitment to Human Rights: A Global Survey*²¹

6. La tutela de facto dei diritti umani

Andando oltre gli aspetti formali, quelli legati alla ratifica dei *Core Human Rights Treaties*, è possibile valutare sostanzialmente l'atteggiamento dei paesi aderenti all'ASEAN nei confronti dei diritti umani? Qual è la situazione *de facto* sulla quale l'*ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* si troverà ad agire? Esistono diverse possibilità per *misurare* l'effettività della tutela dei diritti umani in una particolare regione o in un singolo paese. In particolare, esistono tre progetti che, con proprie specificità, forniscono *datasets* utilizzabili dalla comunità scientifica per valutare le condizioni di libertà o le pratiche governative in tema di diritti umani: *Freedom House*, *Political Terror Scale*, *CIRI Human Rights Data Project*. Si tratta delle cosiddette *Standards-Based Measures* dei diritti umani, le quali, come sottolinea Todd Landman, possono essere utilizzate per «*describe, classify, map and explain the global, regional, and single-*

²¹ Per gli acronimi si veda nota 5.

country variation and experiences in the protection of human rights». ²² Ai fini della nostra analisi, il *Cingranelli-Richards Human Rights Data Project* è particolarmente indicato. Si tratta, infatti, di un progetto, elaborato da David C. Cingranelli (University of Binghamton) e David C. Richards (University of Memphis), finalizzato a valutare le *governmental human rights practices* attraverso un *dataset* con specifici indici (elaborati partendo dalle informazioni contenute negli annuali *Country Reports on Human Rights Practices* del dipartimento di Stato americano e, in parte, nei rapporti di Amnesty International), i quali consentono di avere un'immediata percezione delle *human rights practices*, definite come «*the human rights-related actions of a government ad any and all of its agents, such as police or paramilitary forces*». ²³

Nella sostanza, quindi, il *CIRI Human Rights Data Project* valuta gli effettivi comportamenti in tema di diritti umani degli stessi organi, governativi e/o statali, che procedono alla ratifica dei trattati internazionali in tema di diritti umani.

Tra gli indici contenuti nel *CIRI Human Rights Data Project*, uno appare particolarmente interessante, l'*Empowerment Rights Index*, un indice additivo, frutto della somma dei valori specifici di sette indici: a) *Foreign Movement*; b) *Domestic Movement*; c) *Freedom of Speech*; d) *Freedom of Assembly & Association*; e) *Workers' Rights, Electoral*; f) *Self-Determination*; g) *Freedom of Religion*. ²⁴ Indici, quindi, che riguardano diverse tipologie di diritti (diritti civili, diritti politici, diritti sociali), tutte riconducibili allo *human rights international regime*. Non quindi, diritti, connotabili o connotati etnocentricamente, ma diritti accettati dalla comunità internazionale, poiché contenuti nei *Core Human Rights Treaties*.

Il *range* che comprende l'*Empowerment Rights Index* va da 0 a 14, dove 0 sta a significare che non c'è alcun rispetto per i sette diritti, mentre 14 significa che il rispetto è pieno. Si tratta, come si è detto, di un indice

²² T. LANDMAN, *The Political Science of Human Rights*, in «British Journal of Political Science», XXXV, 3, 2005, p. 556. Si veda anche LANDMAN – CARVALHO, *Measuring Human Rights*, cit.

²³ Cingranelli e Richards sottolineano come, utilizzando il loro progetto, «*you will not be examining or nothing anything other than governmental practices that may affect human rights conditions*», ed evidenziano anche come le «*human rights practices [...] often diverge from policies*». D.L. CINGRANELLI – D.L. RICHARDS, *The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project Coding Manual*, Manual Version 2008.3.13, http://ciri.binghamton.edu/documentation/ciri_coding_guide.pdf, p. 4.

²⁴ Cfr. D.L. CINGRANELLI – D.L. RICHARDS, *Short Variable Descriptions for Indicators*, in *The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Dataset*, Document Version 11.22.10, in <http://www.humanrightsdata.org>.

addittivo, frutto della somma di sette indici specifici, ognuno dei quali ha un *range* che va da 0 a 2.

$$0 \leq \sum_{i=1}^7 \leq 14, \quad 0 \leq \leq 2$$

Nelle tabelle 4-13 (in appendice) vengono riportati i valori dell’*Empowerment Right Index* per i paesi dell’ASEAN nel periodo 2006-2010. Le tabelle dimostrano inequivocabilmente basse *performances* in tema di diritti umani per tutti i paesi. Con l’esclusione delle Filippine, dove i valori sembrano accettabili, i paesi dell’ASEAN dimostrano, quindi, forti criticità nell’implementazione dell’effettività dei diritti presi in considerazione. In sei paesi (Brunei, Birmania, Cambogia, Indonesia, Malesia, Filippine), la tendenza lineare individua, nel *range* temporale analizzato, un peggioramento delle *performances*, in un solo paese (Vietnam) i giudizi sono costanti (e peraltro pessimi, 1/14), in tre paesi soltanto la linea di tendenza indica un miglioramento delle *performances* (Laos, Singapore e Thailandia), peraltro facendo riferimento a livelli di tutela dei diritti non accettabili. Pessime, infine, sono le valutazioni delle *human rights practices* in paesi popolosi come Vietnam (ca. 80 milioni di abitanti), Birmania (ca. 42 milioni di abitanti), Malesia (ca. 22 milioni di abitanti).

7. Optimistic vs Less Optimistic

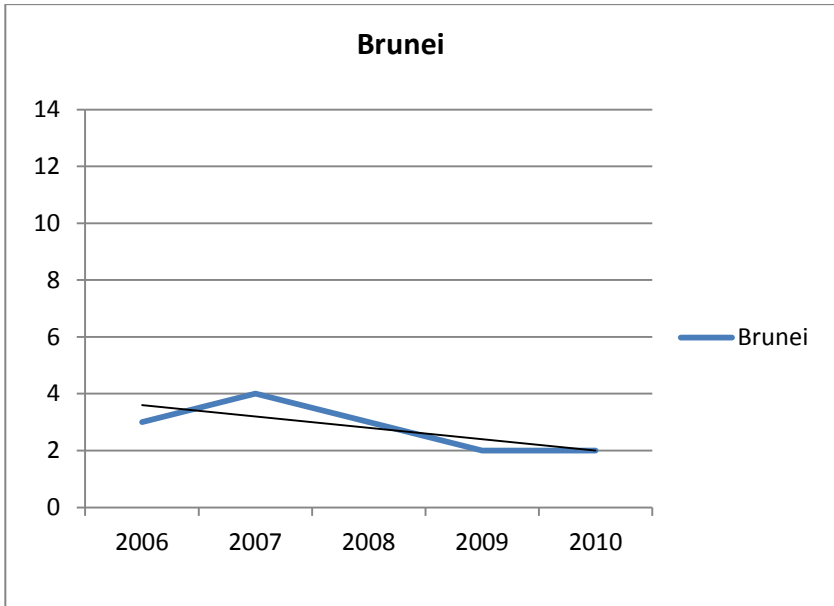
In questo scenario, non certo semplice, può l’*ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* dare impulso alla tutela dei diritti umani nel Sud-Est asiatico? Non è semplice rispondere a questa domanda. Sembra valere, in proposito, quanto sottolineato da Todd Landman, quando polarizza la comunità scientifica che si occupa di diritti umani, contrapponendo gli *optimistic commentators* ai *less optimistic commentators* (eufemistico).²⁵

Gli “ottimisti” legittimamente sottolineeranno come l’AICHR rappresenti un’assoluta novità nel panorama asiatico e, inoltre, potranno evidenziare come la sua costituzione rappresenti un primo significativo passo verso una definizione asiatica dei diritti umani, ossequiosa dei principi contenuti nella *Dichiarazione universale*. I “meno ottimisti”, altrettanto legittimamente, potranno sottolineare l’incapacità funzionale della Commissione di incidere sulle pratiche statali in tema di diritti umani,

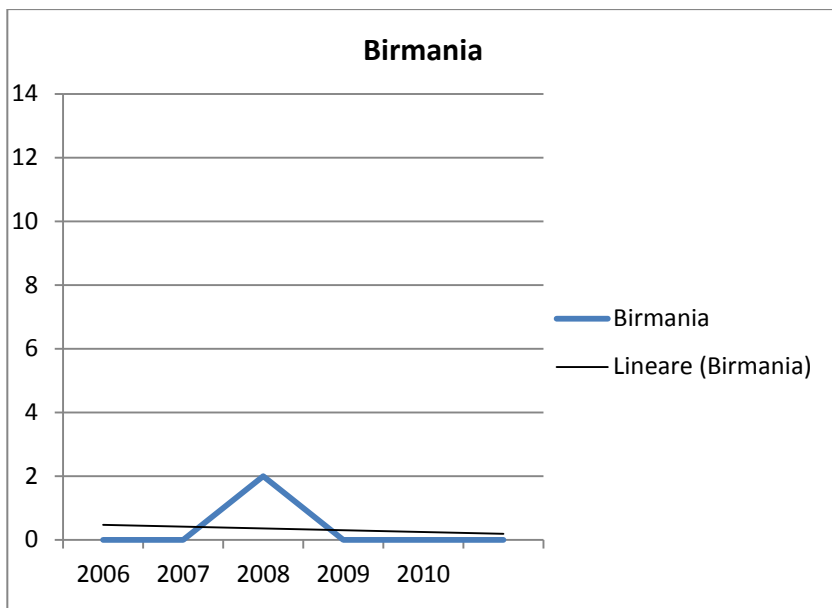
²⁵ Cfr. LANDMAN, *The Political Science of Human Rights*, cit., p. 551.

nonché l'incapacità strutturale di una *dichiarazione* asiatica sui diritti umani (la *dichiarazione* non è una *convenzione*, non è uno strumento pattizio) di individuare efficaci meccanismi di tutela dei diritti umani. Al di là delle interpretazioni ottimistiche o pessimistiche, però, è evidente come sussista il rischio che la promessa di una definizione e di una tutela asiatiche dei diritti umani, tramite l'*ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*, diventi l'ennesima promessa vuota.

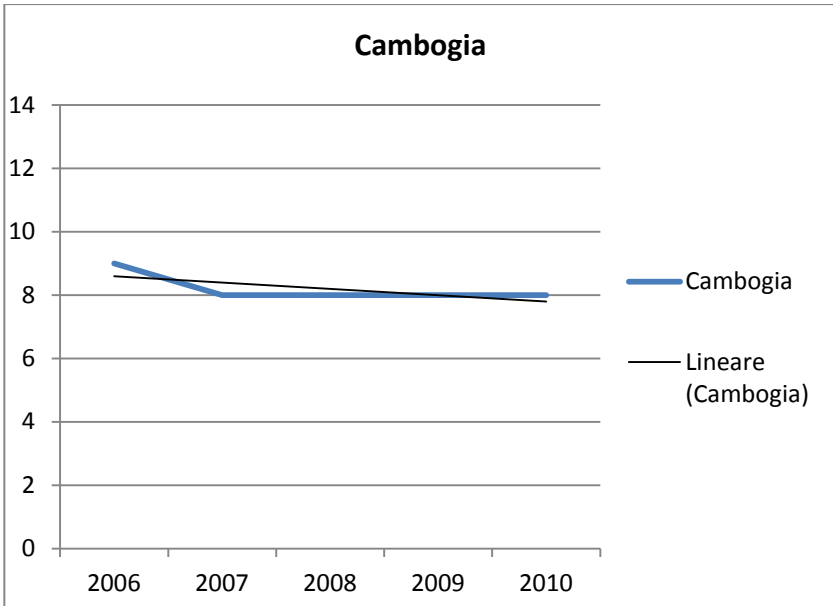
Appendice
Tabelle *Empowerment Rights Index* Paesi ASEAN



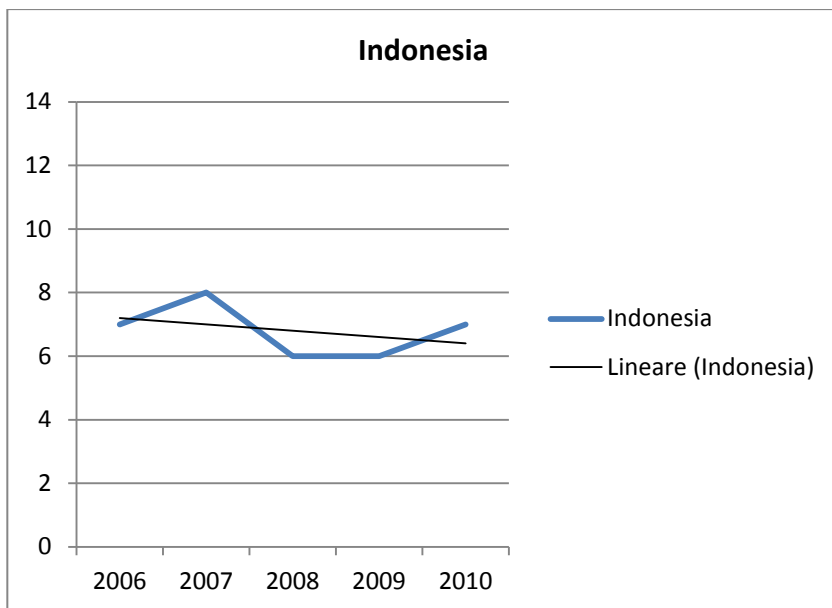
Tab. 4: HRDP, New Empowerment Index, Brunei



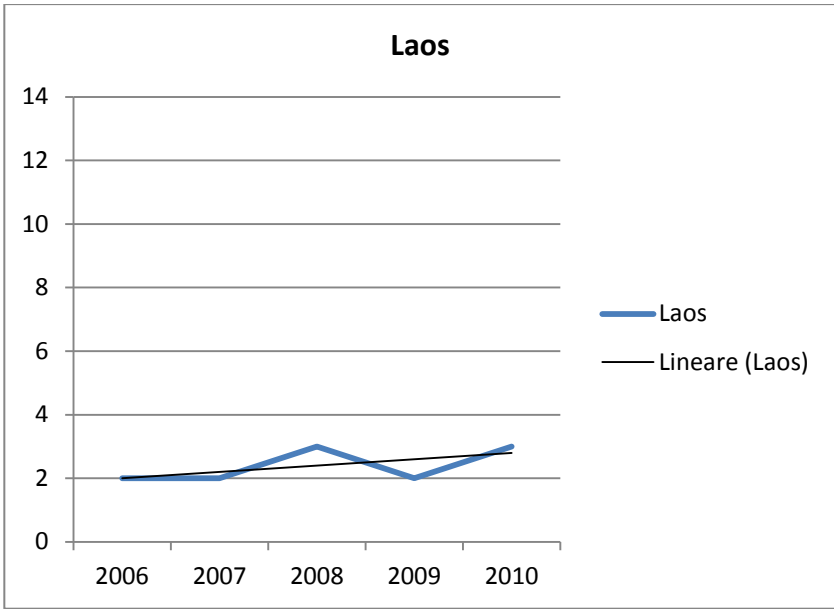
Tab. 5: HRDP, New Empowerment Index, Birmania



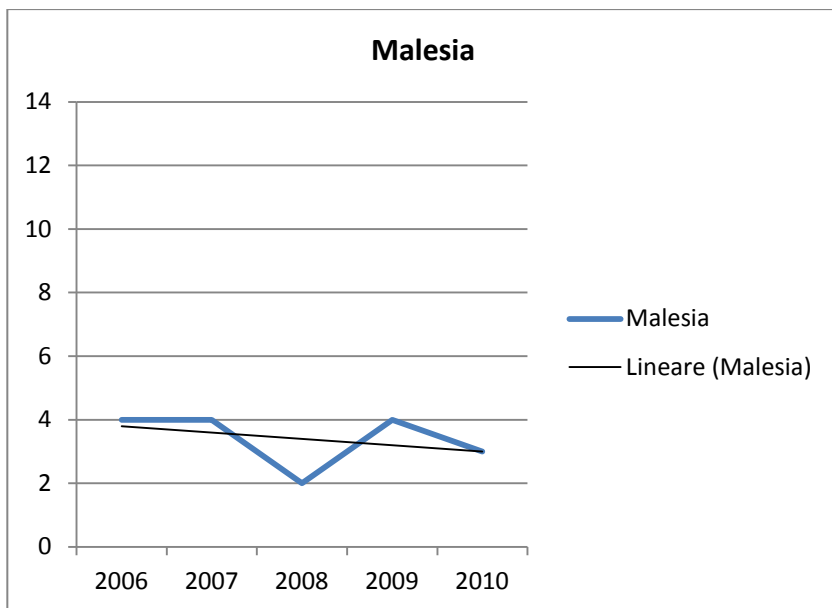
Tab. 6: HRDP, New Empowerment Index, Cambogia



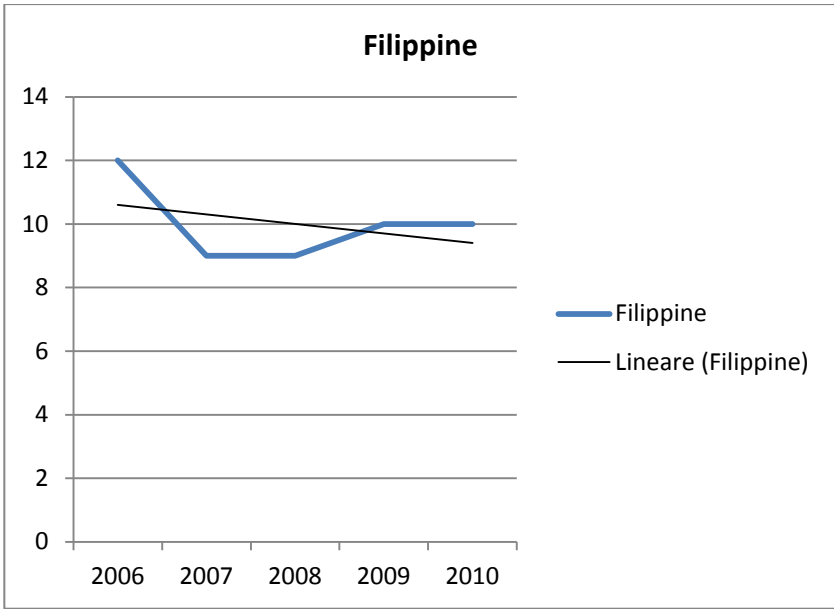
Tab. 7: HRDP, New Empowerment Index, Indonesia



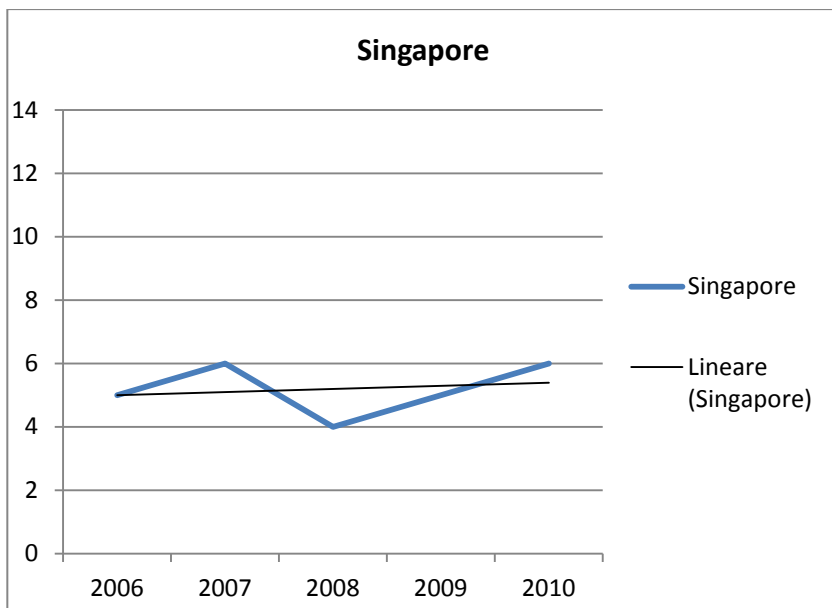
Tab. 8: HRDP, New Empowerment Index, Laos



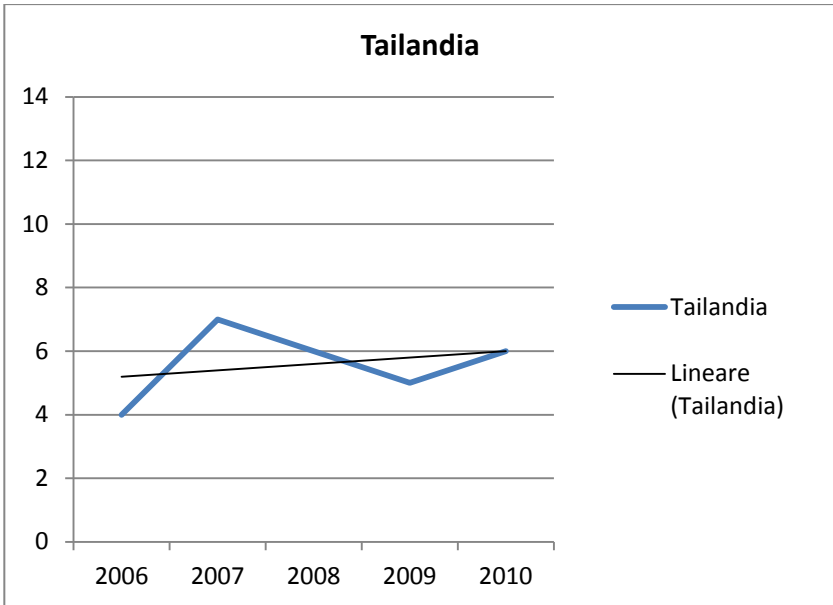
Tab. 9: HRDP, New Empowerment Index, Malesia



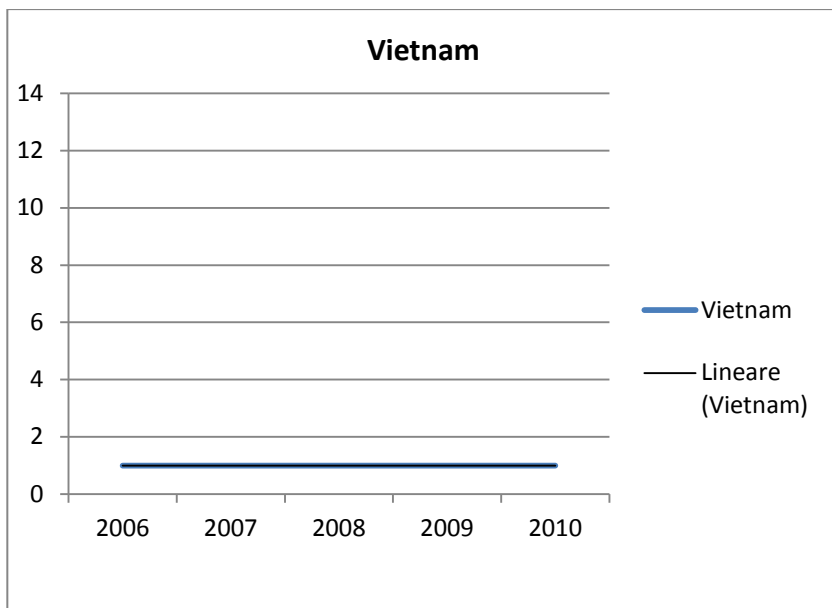
Tab. 10: HRDP, New Empowerment Index, Filippine



Tab. 11: HRDP, New Empowerment Index, Singapore



Tab. 12: HRDP, New Empowerment Index, Tailandia



Tab. 13: HRDP, New Empowerment Index, Vietnam

